



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2019

Die Initiative in kantonalen Angelegenheiten

Markic, Luka

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-179155>

Journal Article

Published Version

Originally published at:

Markic, Luka (2019). Die Initiative in kantonalen Angelegenheiten. Entscheide der Gerichts- und Verwaltungsbehörden (EGV-SZ), 2018:270-288.

Die Initiative in kantonalen Angelegenheiten

Luka Markić, MLaw, Pfäffikon¹

Inhalt

1. Einführung und Abgrenzung der Abhandlung
2. Die Volksinitiative nach alter Verfassung
 - 2.1 Die Verfassungsinitiative
 - 2.2 Die Gesetzes- und Verordnungsinitiative
3. Die Volksinitiative nach neuer Verfassung
 - 3.1 Überblick
 - 3.2 Ausgestaltung
 - 3.3 Verfahren
 - 3.3.1 Initianten
 - 3.3.2 Sperrfristen
 - 3.3.3 Einreichung
 - 3.3.4 Behandlung
 - 3.3.5 Gültigkeitsvoraussetzungen
 - 3.3.5.1 Einheit der Form
 - 3.3.5.2 Einheit der Materie
 - 3.3.5.3 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht
 - 3.3.5.4 Durchführbarkeit
 - 3.3.5.5 Teilungültigkeit
 - 3.3.6 Behandlungsfristen
 - 3.3.7 Rückzug und Sistierung
4. Schlussbetrachtung

¹ Der Beitrag basiert auf einem Vortrag, den der Autor im Rahmen einer Lehrveranstaltung am Rechtswissenschaftlichen Institut der Universität Zürich im April 2016 gehalten hat. Er ist Jurist (MLaw), verfasst zurzeit seine Dissertation und war von 2014 bis 2018 Mitglied des Kantonsrates des Kantons Schwyz. Er vertritt in diesem Beitrag seine persönlichen Auffassungen.

1. Einführung und Eingrenzung der Abhandlung

Der Souverän des Kantons Schwyz hat sich am 15. Mai 2011 eine neue Verfassung gegeben.² Sie trat am 1. Januar 2013 in Kraft.³ Die Bundesversammlung hat die Verfassung des Kantons Schwyz⁴ am 13. März 2013 gestützt auf die Art. 51 und 172 Abs. 2 BV⁵ mit Ausnahme von § 48 Abs. 3 KV⁶ gewährleistet.⁷ Bestandteil der Verfassung bilden nach wie vor die Regelungen zu den Volksrechten (vgl. §§ 25 ff. KV). Wie die alte regelt auch die neue Verfassung das Initiativrecht in kantonalen Angelegenheiten nur rudimentär und in einer sehr gedrängten Form. Das mag in erster Linie erstaunen, weist doch das Bedürfnis am Ergreifen von kantonalen Volksinitiativen keinen Abbruch auf.⁸ Dies führt im Umkehrschluss aber immer wieder dazu, dass sich im Zusammenhang mit dem Initiativrecht Rechtsfragen ergeben, die sich nicht aus der Verfassung und dem Gesetz beantworten lassen.

Die vorliegende Abhandlung setzt sich mit der Initiative in kantonalen Angelegenheiten gemäss §§ 28–33 der neuen Verfassung des Kantons Schwyz auseinander (Ziff. 3). Der Aufsatz bildet einen Überblick über die Regelungen zur Volksinitiative und beleuchtet die Besonderheiten, die sich aus dem schwyzerischen Recht und der Praxis ergeben.⁹ Aus rechts-historischen und rechtsvergleichenden Gründen wird die Volksinitiative nach alter Verfassung des eidgenössischen Standes Schwyz (vom 23. Oktober 1898) im Folgenden in gedrängter Form umschrieben (Ziff. 2).¹⁰ Im

² Franz Marty, Die neue Schwyzer Kantonsverfassung, Lachen 2013, S. 79; Paul Richli, Zur neuen Schwyzer Kantonsverfassung – Mehr als eine Kopie oder ein Verschnitt, in: ZBl 113/2012, S. 392 f. m.w.H.

³ Abl 2012, S. 2962.

⁴ Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, SRSZ 100.100.

⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

⁶ § 48 Abs. 3 KV regelt das Wahlverfahren für den Kantonsrat. Das neue Wahlverfahren wurde zwischenzeitlich von der Bundesversammlung gewährleistet (BBi 2016, S. 2301).

⁷ BBi 2013, S. 2621.

⁸ Seit der Inkraftsetzung der neuen Kantonsverfassung am 1. Januar 2013 wurden 13 Initiativbegehren bei der Staatskanzlei eingereicht, wovon eine Initiative vom Volk angenommen wurde (Initiative «Für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative»)). Einen Überblick über die neusten Initiativen findet sich auf der Internetseite der Staatskanzlei unter <www.sz.ch/stk> / Abstimmungen, Wahlen / Initiativen (zuletzt besucht am 4. Juli 2019).

⁹ Für einen umfangreichen Überblick zum Recht der Volksinitiativen auf kantonomer Ebene siehe Andreas Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, N 1040–1089.

¹⁰ Für einen Überblick zur Volksinitiative im Kanton Schwyz nach alter Verfassung siehe u.a. Peter Gander, Die Volksinitiative im Kanton Schwyz, in: ZBl 91/1990, S. 378–

Rahmen einer Schlussbetrachtung werden die Erkenntnisse sowie die Überlegungen *de lege ferenda* zusammengefasst (Ziff. 4).

2. Die Volksinitiative nach alter Verfassung

Die alte Verfassung des eidgenössischen Standes Schwyz kannte den Unterschied zwischen der Verfassungs- und der Gesetzesinitiative.¹¹ Die formellen Erfordernisse einer Volksinitiative waren für beide Typen genau gleich: Das Initiativrecht stand 2'000 Stimmberechtigten (§§ 102 f. bzw. 31 Abs. 2 aKV), jedem Mitglied des Kantonsrates (§ 33 aKV) und jedem Mitglied des Regierungsrates (§ 46 Abs. 7 aKV) zu.

2.1 Die Verfassungsinitiative

Die Besonderheit im Kanton Schwyz war, dass Initiativbegehren auf Total- und Partialrevision der Verfassung nur in Form der allgemeinen Anregung zulässig waren (§§ 104 und 105 aKV). Initiativbegehren in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs waren dagegen unzulässig.¹² Im Rahmen des Verfahrens «Kritisches Forum Schwyz und Mitbeteiligte gegen den Regierungsrat des Kantons Schwyz»¹³ musste sich das Bundesgericht mit der Auslegung der §§ 104 und 105 aKV auseinandersetzen. Das Bundesgericht stellte sich in seinem Urteil auf den Standpunkt, dass aufgrund der grammatikalischen und der historischen Methode darauf zu schliessen sei, dass der Kanton Schwyz die Volksinitiative auf Partialrevision seiner Verfassung nur in der Form der allgemeinen Anregung, nicht aber in derjenigen des ausgearbeiteten Entwurfs kenne.¹⁴

Wurde von 2'000 Stimmberechtigten ein Initiativbegehren auf Partialrevision der Verfassung eingereicht, so musste das Begehren zur Volksabstimmung unterbreitet werden. Nach der allfälligen Annahme des Begehrens durch das Volk hatte der Kantonsrat eine (ausformulierte) Vorlage auszuarbeiten (§ 105 aKV). Diese Vorlage musste vom Kantonsrat zweimal beraten werden und wurde dann dem Souverän zur Annahme oder Ablehnung vorgelegt (§ 106 aKV). Zur selben Sachvorlage fanden im Idealfall zwei Volksabstimmungen statt.

408; Friedrich Huwyler, Gesetz und Verordnung im Kanton Schwyz, Diss. Zürich 1969, Aarau 1970, S. 69–77.

¹¹ Vgl. Arbeitsgruppe KV-Revision, Grundlagenbericht, KV-Revision, Totalrevision der Verfassung des eidgenössischen Standes Schwyz, 2004, S. 71.

¹² Huwyler, Anm. 10, S. 71.

¹³ Vgl. BGE 112 Ia 209.

¹⁴ BGE 112 Ia 209 E. 2b–e und 3 S. 212–219.

2.2 Die Gesetzes- und Verordnungsinitiative

Die Gesetzesinitiative war in § 31 Abs. 2 aKV normiert. Im Gegensatz zur Verfassungsinitiative konnte die Gesetzesinitiative im Kanton Schwyz sowohl in Form der allgemeinen Anregung als auch in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden.

Bemerkenswert war, dass § 31 Abs. 2 aKV (wie auch die §§ 104 und 105 aKV bei der Verfassungsinitiative) nicht zwischen der allgemeinen Anregung und dem ausgearbeiteten Entwurf unterschieden hat. Die Praxis und das Bundesgericht taxierten ausgearbeitete Gesetzesinitiativen jedoch als verfassungsmässig und damit als zulässig.¹⁵ Die Praxis begründete die Zulässigkeit von ausgearbeiteten Gesetzesinitiativen u.a. gestützt auf § 51 Abs. 1 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977 (GO-KR)¹⁶. Die besagte Bestimmung, die das Initiativrecht eines jeden Mitgliedes des Kantonsrates regelt, kannte (bzw. kennt nach wie vor) bei Initiativen den Unterschied zwischen einem ausgearbeiteten Entwurf und einer allgemeinen Anregung.¹⁷

Die schwyzerische Verfassung von 1898 hat dem Kantonsrat die Kompetenz erteilt, neben formellen Gesetzen auch sog. gesetzesvertretende Verordnungen zu erlassen, solange die zu regelnden Gegenstände in die Kompetenz des Kantonsrates fallen (§ 40 aKV). Gestützt auf die §§ 31 und 40 aKV konnten die Stimmberechtigten nicht nur Gesetzesinitiativen einreichen, sondern auch Verordnungsinitiativen, solange diese vom Kantonsrat hätten erlassen werden können.¹⁸

3. Die Volksinitiative nach neuer Verfassung

3.1 Überblick

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft gibt den Kantonen bezüglich der Ausgestaltung ihrer Volksrechte nur eine minimale Vorgabe: Eine Kantonsverfassung muss totalrevidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten dies verlangt (Art. 51 Abs. 1

¹⁵ BGE 112 Ia 208 E. 2b S. 213 f.; vgl. auch Huwyler, Anm. 10, S. 70.

¹⁶ SRSZ 142.110. Die Geschäftsordnung wurde mittlerweile vom Kantonsrat totalrevidiert (vgl. Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019, GS 25-49). Die Bestimmung zur Einzelinitiative findet sich neu in § 63. Im Folgenden werden die Bestimmungen der revidierten Geschäftsordnung zitiert (nGOKR)

¹⁷ Vgl. zum Ganzen Arbeitsgruppe KV-Revision, Anm. 11, S. 74.

¹⁸ Ebd.

BV).¹⁹ Die Kantone gehen jedoch darüber hinaus: Sie sehen alle sowohl die Initiative auf Total- und Partialrevision der Kantonsverfassung als auch die Gesetzesinitiative vor.²⁰

Im Kanton Schwyz können gestützt auf § 28 KV je 2'000 Stimmberechtigte mit einer Initiative jederzeit die Total- oder Teilrevision der Kantonsverfassung (Bst. a), den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes (Bst. b) oder die Aufnahme von Verhandlungen mit Verfassungs- oder Gesetzesrang oder die Kündigung einer solchen Vereinbarung (Bst. c) verlangen. Der Wortlaut des § 28 Bst. b KV lässt keine Verordnungsinitiativen mehr zu.

3.2 Ausgestaltung

Die Grundlagen über das Initiativrecht ergeben sich aus dem kantonalen Recht, wobei diese je nach Kanton «ausserordentlich vielgestaltig»²¹ sind. Während einige Kantone eingehende Regelungen vorsehen, kennt der Kanton Schwyz nur wenige bindende Vorschriften über das Initiativrecht.²² Es wird fast ausschliesslich in den sieben kurzen Bestimmungen der Kantonsverfassung geregelt (§§ 28–34 KV). Das Wahl- und Abstimmungs-gesetz vom 15. Oktober 1970 (WAG)²³ sieht keine weiteren Formvorschriften für das eigentliche Initiativbegehren vor. Es regelt u.a. nur den Gang der Abstimmung einer Initiative bzw. einer Initiative mit Gegenvorschlag (siehe §§ 46 und 46a WAG).

Ansonsten fehlen im schwyzerischen Recht insbesondere Regelungen über die Vorprüfung, formelle Anforderungen, amtliche Publikation und Anmeldefrist von Initiativbegehren.²⁴ Yvo Hangartner und Andreas Kley weisen diesbezüglich auf die Gefahr hin, «dass bei der Überprüfung der formellen Voraussetzungen konkreter Volksbegehren juristische mit politischen Fragen vermengt werden».²⁵ Die Schwyzer Verwaltung wies im Rah-

¹⁹ Vgl. zu den weiteren Erfordernissen für die Gewährleistung einer Kantonsverfassung Andrea Marcel Töndury, Bundesstaatliche Einheit und kantonale Demokratie, Die Gewährleistung der Kantonsverfassungen nach Art. 51 BV, Diss. Zürich 2003, Zürich 2004, S. 205 ff.; Tobias Jaag, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich, § 15, N 22.

²⁰ Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 1988, 2007 und 2027.

²¹ Hangartner/Kley, Anm. 20, N 2058.

²² Gander, Anm. 10, S. 379; Hangartner/Kley, Anm. 20, N 2058.

²³ SRSZ 120.100.

²⁴ Gander, Anm. 10, S. 383; Hangartner/Kley, Anm. 20, N 2058.

²⁵ Hangartner/Kley, Anm. 20, N 2058.

men der KV-Revision demgegenüber darauf hin, dass «die Mitwirkungsmöglichkeiten [u.a. des Volkes] dabei «von unten» ermöglicht werden und andererseits zugleich die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Staates bzw. seiner Organe gewährleistet ist».²⁶ Der Kanton Schwyz will mit den besonders wenigen Rechtsbestimmungen zum Initiativrecht so sein Ziel einer «echten Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeit von unten» verwirklichen. Die neue Kantonsverfassung sieht im Gegensatz zur alten Kantonsverfassung in § 33 Abs. 2 KV vor, dass der Gesetzgeber weitere Bestimmungen (wie beispielsweise Fristen) regeln kann. Der Kantonsrat hat bis *dato* aber keine gesetzlichen Grundlagen für das Initiativrecht geschaffen. Damit verpasst der Gesetzgeber m.E. die einmalige Gelegenheit, für die Stimmberechtigten, für die Regierung und für sich selbst klare Regeln beim Initiativrecht zu schaffen. Dies würde dazu führen, die Rechtssicherheit zu erhöhen, was wiederum dazu beitragen würde, die Rechtskontinuität zu wahren.

3.3 Verfahren

Die Kantonsverfassung behandelt die Verfassungsinitiative und die Gesetzesinitiative verfahrenstechnisch und rechtlich gleich. Die Ausgestaltung beider Initiativen wird im Folgenden deshalb zusammen behandelt. In den nachfolgenden Ausführungen werden beide Typen deshalb kurz als «Volksinitiative», «Volksbegehren», «Initiative» oder «Initiativbegehren» bezeichnet. Die Verfassung selbst spricht selbst nur von «Initiative» (vgl. §§ 28 ff. KV).

3.3.1 Initianten

Ungeachtet des restriktiven Wortlauts von Art. 51 Abs. 1 BV, kennen die meisten Kantone ein niedriges Unterschriftenquorum für die Einreichung eines Initiativbegehrens.²⁷ Die Zahl der für eine Volksinitiative erforderlichen Unterschriften wird im Kanton Schwyz auf Verfassungsstufe geregelt. Gemäss § 28 KV können 2'000 Stimmberechtigte eine Volksinitiative einreichen.

Im Gegensatz zu anderen Kantonen kennt der Kanton Schwyz das Einzelinitiativrecht für je einen einzelnen Stimmberechtigten bzw. einer einzelnen Stimmberechtigten nicht.²⁸ Das Einzelinitiativrecht gilt nur auf

²⁶ Arbeitsgruppe KV-Revision, Anm. 11, S. 80.

²⁷ Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller/Daniela Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich 2016, N 1019; Andreas Marcel Töndury, Die kantonale Verfassungsinitiative – Ausfluss des Selbstkonstituierungsrechts des Volkes und Anforderung des Bundes an die Kantone, in: ZSR 2007 I, Basel 2007, S. 14 f.

²⁸ Hangartner/Kley, Anm. 20, N 2062.

Stufe der Gemeinden und Bezirke (§ 37 KV i.V.m. § 9 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation der Gemeinden und Bezirke vom 25. Oktober 2017 [GOG]²⁹⁾.³⁰⁾

Aufgrund der Verfassungstradition kennt der Kanton Schwyz jedoch das Einzelinitiativrecht für die Mitglieder des Kantonsrates (§ 63 nGOKR). Früher ergab sich dieses Recht explizit aus der Kantonsverfassung (§ 33 aKV). Ein einzelnes Mitglied des Kantonsrates kann gestützt auf § 63 Abs. 1 nGOKR mittels Einzelinitiative eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung anregen. Diese kann als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf schriftlich eingereicht werden. Der Kantonsrat entscheidet über die Erheblichkeit (§ 63 Abs. 3 nGOKR). Er kann den bereits formulierten Text unverändert genehmigen. Diese Verfassungs- oder Gesetzesänderung untersteht dann entweder dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum (§§ 34 f. KV).

Der Regierungsrat beteiligt sich an der Rechtsetzung in dem er dem Kantonsrat Vorlagen zu Verfassung, Gesetzen, Verordnungen und Beschlüssen unterbreitet (§ 60 Abs. 2 Bst. a nGOKR). Demnach steht dem Regierungsrat als Kollegialbehörde ein faktisches Initiativrecht zu (vgl. § 9 Abs. 1 GORR³¹⁾). Das Einzelinitiativrecht jedes einzelnen Mitgliedes des Regierungsrates war in der alten Kantonsverfassung ausdrücklich normiert (§ 46 Abs. 7 aKV). Dieses wurde mit der neuen Kantonsverfassung gestrichen.

3.3.2 Sperrfristen

Verfassungsinitiativen müssen jederzeit eingereicht werden können (Art. 51 Abs. 1 BV). Sperrfristen für Verfassungsinitiativen sind daher unzulässig.³²⁾ Demgegenüber sind Sperrfristen bei Gesetzesinitiativen grundsätzlich erlaubt.³³⁾ Die Schwyzer Kantonsverfassung sieht – wie die meisten anderen Kantone – aber keine Sperrfrist für Initiativbegehren vor. Volksinitiativen können deshalb jederzeit eingereicht werden.³⁴⁾

²⁹⁾ SRSZ 152.100.

³⁰⁾ Vgl. zum Ganzen Friedrich Huwyler, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, Schwyz 2009, S. 77; Gander, Anm. 10, S. 398.

³¹⁾ Geschäftsordnung für den Regierungsrat vom 7. Januar 1987, SRSZ 143.112.

³²⁾ Alexander Ruch, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., 2014, Art. 51, N 13, Töndury, Anm. 27, S. 12.

³³⁾ Hangartner/Kley, Anm. 20, N 2065.

³⁴⁾ Der Vollständigkeit halber sei zu erwähnen, dass das schwyzerische Recht nur bei kommunalen Einzel- und Pluralinitiativen eine fakultative Sperrfrist von zwei Jahren vorsieht (§ 10 Abs. 2 GOG).

3.3.3 Einreichung

Über die formellen Voraussetzungen des Initiativbegehrens schweigen sich die §§ 28 ff. KV aus. Auch die alte Kantonsverfassung hat zur Form, die bei der Einreichung einer Volksinitiative zu beachten ist, geschwiegen.³⁵ Viele Regelungen ergeben sich deshalb aus der Praxis des Kantons- und Regierungsrates, d.h. aus dem Gewohnheitsrecht.

Aus den §§ 28 ff. KV lässt sich nur analog ableiten, dass das Initiativbegehren schriftlich einzureichen ist. Auf jedem Unterschriftenbogen muss der gleiche Wortlaut des Initiativbegehrens abgedruckt sein.³⁶ Zudem muss der Unterschriftenbogen so gestaltet sein, dass eine Beglaubigung und damit eine Identifizierung der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner des Begehrens möglich ist.³⁷ Weitere Formerfordernisse für den Unterschriftenbogen lassen sich weder aus der Verfassung noch aus dem Gesetz ableiten. Insbesondere Hinweise zu Strafbestimmungen oder eine Begründung des Initiativbegehrens sind deshalb fakultativ auf den Bogen abzudrucken.

Da der Kanton Schwyz keine Sammelfrist für Initiativbegehren kennt, müssen diese auch nicht angemeldet werden. Das Initiativbegehren wird erst nach dem Zustandekommen im Amtsblatt veröffentlicht.³⁸

³⁵ Huwyler, Anm. 10, S. 72.

³⁶ Gander, Anm. 10, S. 383; Hangartner/Kley, Anm. 20, N 2065; Huwyler, Anm. 10, S. 72.

³⁷ Der Verfassungsgeber hat die Hürden für die Einreichung einer Volksinitiative bewusst tief gehalten. Er hat es insbesondere unterlassen, Regelungen zu treffen, welche persönlichen Angaben zur Identifikation und damit zur Beglaubigung notwendig sind. Eine Heranziehung der rechtlichen Erfordernisse für eidgenössische Volksinitiativen (vgl. Art. 60 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 61 Abs. 1 und 2 BPR) ist gerade deshalb abzulehnen, da dies zu einer Erschwerung des Verfahrens hinauslaufen würde. Die von der Schweizerischen Bundeskanzlei herausgegebenen gesamtschweizerisch einheitlichen Kurzbe gründungszeichen für die Bescheinigung des Stimmrechts (vgl. Schweizerische Bundeskanzlei, Sektion Politische Rechte, Stimmrechtsbescheinigung, 2. Aufl., 2015, S. 13) können bei kantonalen Volksinitiativen deshalb nur bedingt als Grundlage für die Nichtbescheinigung von Unterschriften dienen. Namentlich können ein falsches Geburtsdatum oder eine falsche Adressangabe noch nicht zur Ungültigkeit der Unterschrift führen, solange der Stimmberechtigte bzw. die Stimmberechtigte mittels anderer Angaben klar identifizierbar ist.

³⁸ Statt vieler Abl 2015, S. 1122.

In einigen Kantonen findet vor der Unterschriftensammlung eine formelle Vorprüfung des Initiativbegehrens statt.³⁹ Auch im Bund ist die Vorprüfung von Volksinitiativen explizit vorgesehen (Art. 69 des Bundesgesetzes über die Politischen Rechte 17. Dezember 1976 [BPR]⁴⁰). Das schweizerische Recht kennt demgegenüber keine formelle Vorprüfung von Volksinitiativen. Die Staatskanzlei kann lediglich «unverbindliche Meinungsäusserungen»⁴¹ zu den Begehren abgeben.⁴² Über die formelle und materielle Gültigkeit einer Volksinitiative entscheidet der Kantonsrat endgültig (§§ 30 Abs. 2 und 31 Abs. 1 KV). Laut Hangartner und Kley ist es jedoch ratsam, «eine informelle, rechtlich nicht verbindliche Vorprüfung durch die Staatskanzlei oder ein Departement» durchführen zu lassen, damit das Initiativbegehren nicht nachträglich vom Parlament aus formellen Gründen für ungültig erklärt wird.⁴³

Im Rahmen der Behandlung des Initiativbegehrens «NEIN zum Lehrplan 21»⁴⁴ haben mehrere Mitglieder des Kantonsrates dem Initiativkomitee vorgeworfen, dass sie es versäumt hätten, ihr Begehren der Staatskanzlei oder dem Sicherheitsdepartement zur informellen Vorprüfung vorzulegen.⁴⁵ Die Initiative wurde u.a. aus formellen Gründen vom Kantonsrat für ungültig erklärt.⁴⁶ Das Risiko einer nachträglichen Ungültigkeitserklärung hätte m.E. mit einer informellen Vorprüfung wohlmöglich verhindert werden können. Einerseits wäre eine informelle Vorprüfung durch die Staatskanzlei demzufolge immer geboten. Andererseits ist aber festzuhalten, dass einzig der Kantonsrat abschliessend und unabhängig vom Ergebnis

³⁹ Bei der formellen Vorprüfung werden namentlich der Titel, die Formulierung, die Begründung und die Unterschriftenliste auf ihre rechtliche Zulässigkeit geprüft (vgl. Hangartner/Kley, Anm. 20, N 2077). Die Kantone St. Gallen und Waadt kennen dagegen auch eine materielle Vorprüfung von Volksinitiativen. Bei der materiellen Vorprüfung werden sowohl die formellen Anforderungen (Einheit der Materie, Einheit der Form und Durchführbarkeit) als auch die inhaltliche Rechtmässigkeit überprüft. Die Prüfung findet durch den Regierungsrat vor der Unterschriftensammlung statt (vgl. Auer, Anm. 9, N 1084 m.w.Verw.).

⁴⁰ SR 161.1.

⁴¹ Hangartner/Kley, Anm. 20, N 2077.

⁴² Vgl. bspw. RRB Nr. 196/2017, E. 1.2 und 4.4.3 mit Verweisen zur informellen, rechtlich nicht verbindlichen Vorprüfung der Staatskanzlei zur Gültigkeit der Initiative «Für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)» vor dem Beginn der Unterschriftensammlung.

⁴³ Hangartner/Kley, Anm. 20, N 2077.

⁴⁴ Vgl. RRB Nr. 567/2015.

⁴⁵ Verhandlungsprotokoll des Kantonsrates vom 18. November 2015, S. 934 ff.

⁴⁶ Abl 2015, S. 2669 f. Die Ungültigkeitserklärung der Volksinitiative wurde vom Bundesgericht bestätigt (BGer, Urteil vom 5. Oktober 2016, 1C_665/2016).

der informellen Vorprüfung durch die Staatskanzlei über die Gültigkeit des Initiativbegehrens entscheidet.⁴⁷

Vor der Einreichung des Initiativbegehrens bei der Staatskanzlei müssen die Unterschriften in den meisten Kantonen beglaubigt werden.⁴⁸ Aus den §§ 28 ff. KV lassen sich zwar keine Beglaubigungspflicht ableiten, jedoch ergibt sich aus der kantonalen Praxis, dass die Unterschrift jeder einzelnen stimmberechtigten Person beglaubigt werden muss.⁴⁹ Die Beglaubigung kann vom Initiativkomitee vor der Einreichung bei den Gemeinden und Bezirken selbst eingeholt werden. Unterlassen die Initianten die Beglaubigung, so werden die Unterschriften nach der Einreichung durch die Staatskanzlei an die Gemeinden und Bezirke zur Bescheinigung des Stimmrechts weitergeleitet. Beim Initiativbegehren «Axen vors Volk – Für Sicherheit ohne Luxustunnel» haben die Initianten beispielsweise die Unterschriften selbst durch die Gemeinden und Bezirke beglaubigen lassen.⁵⁰ Demgegenüber hat das Initiativkomitee beim Initiativbegehren «Für eine flächendeckende Präsenz der Schwyzer Kantonalbank» die Unterschriften unbeglaubigt bei der Staatskanzlei eingereicht. Die Staatskanzlei hat die Unterschriftenbögen den Gemeinden und Bezirken selbstständig zur Beglaubigung zukommen lassen.⁵¹ Wer sicher gehen möchte, dass sein Initiativbegehren vor der Einreichung über 2'000 gültige Unterschriften verfügt, der muss um die Beglaubigung selbst besorgt sein. Ansonsten wird riskiert, dass das Initiativbegehren wegen der ungenügenden Anzahl gültiger Unterschriften nicht zustande kommt.⁵² Eine Nachsammlung bzw. Nachreichung von fehlenden Unterschriften ist nicht gestattet.

3.3.4 Behandlung

Nach der Einreichung des Initiativbegehrens prüft der Regierungsrat, ob eine Initiative zustande gekommen ist (§ 30 Abs. 1 KV). Der Regierungsrat erstattet dem Kantonsrat Bericht und Antrag zum Initiativbegehren (§ 60

⁴⁷ Um Kontroversen betreffend die formelle Gültigkeit zwischen den Institutionen und im Parlament selbst zu vermeiden, schlagen Hangartner und Kley allen Kantonen vor, die Vorprüfung im Hinblick auf die formelle Rechtmässigkeit einzuführen, wobei die vorprüfende Behörde die Kompetenz haben sollte, hinsichtlich der weiteren Behandlung des Initiativbegehrens verbindliche Feststellungen treffen zu können (Hangartner/Kley, Anm. 20, N 2077).

⁴⁸ Hangartner/Kley, Anm. 20, N 2079.

⁴⁹ Vgl. RBRR 1960, S. 109 f., RRB 3775/63 vom 2. Dezember 1963, zit. nach Huwyler, Anm. 10, S. 72.

⁵⁰ RRB Nr. 3/2016, E. 1.2.

⁵¹ RRB Nr. 1089/2015, E. 1.

⁵² Hangartner/Kley, Anm. 20, N 2083.

Abs. 2 Bst. a nGOKR). Die Ratsleitung des Kantonsrates weist das Initiativbegehren vor der Behandlung im Plenum zusammen mit dem Bericht und Antrag des Regierungsrates an eine vorberatende Kommission (§ 12 Abs. 1 Bst. a nGOKR). Die vorberatende Kommission erstattet dem Kantonsrat Bericht und Antrag (§ 13 Abs. 1 nGOKR). Auf Einladung der Kommission kann eine Abordnung des Initiativkomitees die Initiative im Rahmen der Kommissionssitzung vorstellen oder eine Stellungnahme zuhanden der Kommissionsmitglieder zukommen lassen. Es besteht jedoch kein verfassungsmässiges Recht der Bürger oder des Initiativkomitees auf Anhörung oder auf Einladung zu einer Stellungnahme, wenn die Kommission den Antrag an den Kantonsrat über die Gültigkeit einer Initiative entscheidet.⁵³ Es obliegt der Kommission, abschliessend darüber zu befinden, wie und in welcher Form sich die Abordnung des Initiativkomitees äussern darf. Dies würde sich anders verhalten, falls der Gesetzgeber einen solchen Anspruch im kantonalen Recht festschreiben würde.

Der Kantonsrat prüft die Gültigkeit einer Volksinitiative (§ 30 Abs. 2 KV) und entscheidet über Annahme oder Ablehnung (§ 31 Abs. 1 KV).⁵⁴ Stimmt der Kantonsrat einer Initiative zu, so wird der ausgearbeitete Entwurf oder der vom Kantonsrat aufgrund einer allgemeinen Anregung gefasste Beschluss dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstellt (§ 31 Abs. 2 KV).⁵⁵ Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab, so entscheidet das Volk über diese (Obligatorisches Referendum, §§ 31 Abs. 3 i.V.m. 34 Abs. 1 Bst. c KV). Der Kantonsrat kann einem ausgear-

⁵³ BGE 123 I 63 E. 2 S. 66–70; BGE 139 I 292 nicht publizierte E. 4, siehe hierfür BGer, Urteil vom 23. August 2013, 1C_127/2013.

⁵⁴ Zur Frage der Gültigkeit einer Initiative siehe unten Ziff. 3.3.6.

⁵⁵ Die Behandlung der Initiativen im Kantonsrat wurde im Rahmen der letzten Totalrevision der Verfassung vereinfacht. Stimmt die Mehrheit des Kantonsrates einer eingereichten Initiative zu, so findet darüber nicht automatisch eine Volksabstimmung statt. Eine Abstimmung wird nur noch dann durchgeführt, wenn das fakultative Referendum (§ 35 Abs. 1 KV) ergriffen oder wenn die Voraussetzungen für ein obligatorisches Referendum erfüllt sind (§ 34 Abs. 2 KV). Über Initiativen, die eine Teilrevision der Kantonsverfassung verlangen oder eine internationale bzw. interkantonale Vereinbarung mit Verfassungsrang ändern wollen, wird obligatorisch abgestimmt (§ 34 Bst. a und b KV). Dieses Verfahren führt gerade bei der Initiative auf Totalrevision der Kantonsverfassung, die nur als allgemeine Anregung eingereicht werden darf (§ 29 Abs. 2 KV), zu einer Besonderheit, welche in der Schweiz nur in drei weiteren Kantonen vorkommt: Stimmt der Kantonsrat einer Initiative auf Totalrevision der Kantonsverfassung mit einfacher Mehrheit zu, findet keine Volksabstimmung i.S.e. Grundsatzentscheides statt. Erst der ausgearbeitete Verfassungsentwurf untersteht dem obligatorischen Referendum gemäss § 34 Abs. 1 Bst. a KV (vgl. Auer, Anm. 9, N 1044; Verfassungskommission, Schwyzer Kantonsverfassung, Bericht und Vorlage an den Kantonsrat vom 17. Dezember 2009, S. 61).

beiteten Entwurf oder seinem Beschluss einen Gegenvorschlag gegenüberstellen (§ 32 Abs. 1 KV).⁵⁶ Initiativen, denen ein Gegenvorschlag gegenübergestellt wird, werden obligatorisch zur Abstimmung gebracht (§ 34 Bst. d KV).

Der Ablehnungs- oder Annahmeentscheid des Kantonsrates bildet zugleich die Abstimmungsempfehlung an die Stimmberechtigten.⁵⁷ Die Stimmberechtigten werden über das Initiativbegehren mit einem erläuternden Bericht informiert, der auch über die Auffassung wesentlicher Minderheiten im Rahmen der kantonsrätlichen Debatte tragen und auf sachliche Argumente des Initiativkomitees eingehen muss (§ 57 Abs. 2 Bst. c und d nGOKR).⁵⁸

3.3.5 Gültigkeitsvoraussetzungen

Das schwyzerische Verfassungsrecht stellt vier Voraussetzungen auf, damit eine Initiative gültig ist (§ 30 Abs. 3 KV). Initiativen sind durch den Kantonsrat als gültig zu erklären, wenn sie die Einheit der Form und die Einheit der Materie wahren (Bst. a), nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen (Bst. b) und nicht offensichtlich undurchführbar sind (Bst. c).⁵⁹ Gegen Entscheide des Kantonsrates betreffend die Ungültigkeit von Initiativen ist geschützt auf Art. 82 Bst. c des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG)⁶⁰ die Beschwerde an das Bundesgericht zulässig.⁶¹

3.3.5.1 Einheit der Form

⁵⁶ Vgl. hierzu § 46a WAG; des Weiteren Gander, Anm. 10, S. 391–394.

⁵⁷ Hangartner/Kley, Anm. 20, N 2089.

⁵⁸ Vgl. VGE III 2017 152, Entscheid vom 2. November 2017, E. 6.1–6.2.5. Vgl. zum Ganzen auch Thomas Säggerer, Amtliche Abstimmungserläuterungen: Grundlagen, Grundsätze und Rechtsfragen, in: AJP 23/2014, S. 924–940.

⁵⁹ Vgl. zu weiteren, teilweise auch ungeschriebenen Gültigkeitsvoraussetzungen Auer, Anm. 9, N 1064–1073.

⁶⁰ SR 173.110.

⁶¹ Seit der Inkraftsetzung der neuen Kantonsverfassung hat der Kantonsrat nur ein Initiativbegehren in globo für ungültig erklärt. Der Regierungsrat beantragte dem Kantonsrat das Initiativbegehren «NEIN zum Lehrplan 21» aus zwei Gründen ungültig zu erklären: Erstens verstosse «die Einführung eines Referendumsrechts auf Gesetzesstufe gegen die Kantonsverfassung, weil diese die Gegenstände und Modalität des Referendums [...] abschliessend» (vgl. RRB Nr. 567/2015 E. 5.) regle. Zweitens verstosse «die Initiative gegen die Einheit der Form, weil sie in unzulässiger Weise einen ausgearbeiteten Entwurf mit einer allgemeinen Anregung verbindet» (ebd.). Am 18. November 2015 hat der Kantonsrat das Initiativbegehren «NEIN zum Lehrplan 21» mit 86 zu 3 Stimmen für ungültig erklärt (Verhandlungsprotokoll des Kantonsrates vom 18. November 2016, S. 939; Abl 2015, S. 2669 f.). Der Entscheid wurde vom Bundesgericht bestätigt (vgl. BGer, Urteil vom 5. Oktober 2016, 1C_665/2015).

Der Grundsatz der Einheit der Form besagt, dass das Initiativbegehren entweder als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden muss. Aus dem Begehren muss ersichtlich sein, ob ein definitiver Gesetzes- bzw. Verfassungstext vorliegt oder ob der Kantonsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage beauftragt werden soll.⁶² Mischformen sind unzulässig.⁶³ Die Stimmberechtigten sollen über die Folgen einer Annahme einer Initiative Bescheid wissen. Dies wäre bei einer Initiative, welche die Form nicht einhält, nicht gegeben.⁶⁴ Der Wortlaut der Schwyzer Verfassung lässt es ausserdem explizit nicht zu, dass bei einer Vermischung der Formen das Begehren als Ganzes als allgemeine Anregung entgegengenommen wird.⁶⁵

3.3.5.2 Einheit der Materie

Mit der Einheit der Materie soll die demokratische Willensbildung gewährleistet werden. Erstens muss der wirkliche Wille der Initianten ermittelt werden können und zweitens muss bei der Abstimmung über die Initiative der Wille der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck kommen.⁶⁶ Gemäss Bundesgericht verlangt der Grundsatz der Einheit der Materie zusammenfassend, dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzen und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen der Initiative belassen. Wird die Einheit der Materie missachtet, können die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ihre Auffassung nicht ihrem Willen gemäss zum Ausdruck bringen. Sie müssten entweder der Vorlage *in globo* zustimmen, auch wenn sie einen oder gewisse Teile missbilligen, oder sie müssten die Vorlage ablehnen, obwohl sie Teile des Begehrens befürworten.⁶⁷

⁶² Hangartner/Kley, Anm. 20, N 2108.

⁶³ BGer, Urteil vom 5. Oktober 2016, 1C_665/2015, E. 3.4.2; Gander, Anm. 10, S. 383.

⁶⁴ Auer, Anm. 9, N 1068.

⁶⁵ BGer, Urteil vom 5. Oktober 2016, 1C_665/2015, E. 3.4.2; vergleiche für die mildere Rechtsfolge bspw. Art. 25 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101).

⁶⁶ Hangartner/Kley, Anm. 20, N 2111.

⁶⁷ Statt vieler: BGE 129 I 366 E. 2.2 S. 370; 90 I 69 E. 2 S. 72; 104 Ia 215 E. 2b S. 223; 99 Ia 724 E. 3 S. 731–733; 97 I 699 E. 3 S. 672. Vgl. auch Auer, Anm. 9, N 1067.

3.3.5.3 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Initiativen dürfen nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen; d.h. eine kantonale Gesetzesinitiative darf nicht gegen das Bundesrecht, das Völkerrecht, das interkantonale Recht und das kantonale Verfassungsrecht verstossen; eine kantonale Verfassungsinitiative darf nicht gegen das Bundesrecht, das Völkerrecht und das internationale Recht verstossen.⁶⁸ Für die Beurteilung der Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Das Bundesgericht hält fest, dass von den verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten jene zu wählen ist, «die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbaren erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen.»⁶⁹ Das Bundesgericht stellt zudem klar, dass kein Rechtsanspruch bestehe, dass rechtswidrige Initiativen dem Volk nicht unterbreitet werden.⁷⁰ Aus dem schwyzerischen Recht lässt sich solch ein Anspruch auch nicht ableiten. Dies ist insoweit konsequent, als die Unrechtmässigkeit einer vom Volk angenommenen Vorlage nachträglich in einem Beschwerdeverfahren nach Art. 82 Bst. a oder b BGG geprüft werden kann. Der Rechtsschutz erfolgt damit erst nach der Abstimmung.⁷¹

3.3.5.4 Durchführbarkeit

Eine Initiative ist gültig, wenn sie nicht offensichtlich undurchführbar ist. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Initiativen als ungültig zu erklären sind, wenn offensichtlich ist, dass sie im Fall ihrer Annahme «faktisch nicht vollzogen werden können»⁷². Es wäre ungerechtfertigt und sinnlos, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über eine Initiative entscheiden zu lassen, die nicht vollzogen werden kann, weil sich die Verwirklichung der Forderung als unmöglich erweist.⁷³ Der Undurchführbarkeitsgrund muss objektiv unüberwindbar sein.⁷⁴

⁶⁸ Hangartner/Kley, Anm. 20, N 2118.

⁶⁹ BGE 139 I 292 E. 5.7 S. 296 m.w.Verw.; Gander, Anm. 10, S. 386.

⁷⁰ BGE 139 I 195 E. 1.3.2 S. 199 f.

⁷¹ Ebd.

⁷² Gander, Anm. 10, S. 387.

⁷³ Auer, Anm. 9, N 1070; Gander, Anm. 10, S. 387.

⁷⁴ Ebd. m.w.H.u.Verw.

3.3.5.5 Teilungültigkeit

Auch wenn die Schwyzer Verfassung die teilweise Ungültigerklärung von Initiativen nicht ausdrücklich vorsieht, wird sie vom Bundesgericht voraus- und durchgesetzt.⁷⁵ Das Gebot der Teilungültigkeitserklärung von Volksinitiativen ergibt sich aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) und der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV).⁷⁶ Gemäss der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts gebietet ebendieser Grundsatz, «eine Initiative nicht als Ganzes für ungültig zu erklären, wenn nur ein Teil davon rechtswidrig ist und vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, sodass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehaltes beraubt wird.»⁷⁷

3.3.6 Behandlungsfristen

Das Bundesgericht hält fest, dass Initiativbegehren binnen angemessener Frist zur Abstimmung zu unterbreiten sind. Das bedeutet, dass ein Begehren «soit soumise à la votation populaire dans un délai convenable qui en sauvegarde l'actualité au moment où le peuple doit se prononcer»⁷⁸. Damit Behandlungen von Volksbegehren durch die Behörden nicht mutwillig verzögert werden, kennen viele Kantone gesetzliche Fristen für die Behandlung von Initiativen.⁷⁹ Solche Fristen können als notwendig erachtet werden, da bei der Behandlung einer Volksinitiative zwischen dem Gesetzgeber und dem Verfahren der Volksinitiative immer ein Spannungsverhältnis besteht. Volksinitiativen haben notgedrungen den Ausdruck eines Misstrauensvotums gegenüber der Gesetzgebungstätigkeit des Parlaments, tritt erstere doch immer als Ersatz zum Gesetzgeber auf.⁸⁰

Die Schwyzer Kantonsverfassung sieht im Rahmen des Initiativrechts nur eine Frist vor: Der Kantonsrat muss gemäss § 33 Abs. 1 KV innert 18

⁷⁵ BGer, Urteil vom 5. Oktober 2016, 1C_665/2015, E. 3.5.2.

⁷⁶ Auer, Anm. 9, N 1073.

⁷⁷ BGer, Urteil vom 5. Oktober 2016, 1C_665/2015, E. 3.5.2; vgl. auch BGE 139 I 292 E. 7.2.3 S. 298 f.

⁷⁸ BGE 101 Ia 492 E. 6 S. 500.

⁷⁹ Hangartner/Kley, Anm. 20, N 2019; Auer, Anm. 9, N 1089.

⁸⁰ Zum Ganzen siehe Goran Seferovic, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, Die staatsrechtliche Praxis in der Schweiz, den USA und Deutschland, Habil. Zürich 2017, Bern 2018, N 79.

Monaten über die Annahme oder Ablehnung eines Initiativbegehrens entscheiden. Mit der Einführung einer Frist wollte der Verfassungsgeber erreichen, dass sich der Kantonsrat mit dem Anliegen einer Initiative befasst, solange dieses noch aktuell ist.⁸¹ Weil jedoch nähere Ausführungsbestimmungen, wie beispielsweise Sanktions- oder Folgemöglichkeiten bei Nichtbeachtung der Frist, fehlen, muss die Frist gemäss § 33 Abs. 1 KV als eine reine Ordnungsfrist angesehen werden. Ordnungsfristen, die verletzt werden, ziehen aber keine rechtlichen Folgen nach sich.⁸² Die Regelung in § 33 Abs. 1 KV ist m.E. deshalb ein untauglicher Versuch, eine allfällige Verzögerung eines Initiativbegehrens zu verhindern.

Ein eindrückliches Beispiel aus der Praxis ist die Behandlung des Initiativbegehrens «PlusEnergiehaus – das Kraftwerk für den Kanton Schwyz»⁸³. Das Initiativbegehren wurde am 8. Januar 2014 bei der Staatskanzlei eingereicht.⁸⁴ Der Kantonsrat hat das Initiativbegehren am 16. März 2016 als gültig erklärt und abgelehnt. Zwischen der Einreichung der Initiative und dem Kantonsratsbeschluss lagen 26 Monate und 8 Tage. Die Volksabstimmung fand am 21. Mai 2017 statt. Obwohl die 18-Monats-Frist nicht eingehalten wurde, gab es keine Konsequenzen.

Dem Problem von möglichen Verzögerungen bei der Behandlung von Volksinitiativen kann mit Fristen entgegengewirkt werden.⁸⁵ § 33 Abs. 2 KV fordert den Gesetzgeber sogar explizit auf, weitere Fristen im Gesetz vorzusehen. Der Kantonsrat hat bis *dato* jedoch noch nie von seiner diesbezüglichen Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. Es obliegt dem Kantonsrat den Gesetzgebungsauftrag umzusetzen, damit sich Parlament und Regierung einen allfälligen Vorwurf der vorsätzlichen Verzögerung eines Initiativbegehrens präventiv nicht gefallen lassen müssen.

3.3.7 Rückzug und Sistierung

Das kantonale Recht des Kantons Schwyz regelt den Rückzug einer eingereichten Initiative nicht. Auch wenn eine gesetzliche Grundlage fehlt, die den Rückzug von Initiativbegehren regelt, muss es trotzdem zulässig

⁸¹ Verfassungskommission, Anm. 55, S. 63.

⁸² Hangartner/Kley, Anm. 20, N 2091.

⁸³ Vgl. RRB Nr. 796/2015.

⁸⁴ RRB Nr. 796/2015, E. 2.1.

⁸⁵ Hangartner/Kley, Anm. 20, N 2091.

sein, dass Initiativkomitees Rückzugsklauseln für ihre Begehren vorsehen.⁸⁶ Die schwyzerische Praxis lässt demnach auch die Möglichkeit des Rückzugs von Initiativbegehren zu, wenn die Unterschriftenbögen eine Rückzugsklausel enthalten haben.⁸⁷ Der Rückzug von Initiativen kann bis zur regierungsrätlichen Anordnung der Volksabstimmung durch das Initiativkomitee vorgenommen werden.⁸⁸ Versäumt es das Initiativkomitee, eine Rückzugsermächtigung auf den Unterschriftenbögen vorzusehen, so kann das Begehren nach der Einreichung nicht mehr zurückgezogen werden. Mit der Einreichung des Initiativbegehrens stellt es rechtlich nicht ein Begehren eines Initiativkomitees oder einer politischen Partei bzw. Organisation dar, sondern es wird zum Begehren aller Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die es unterschrieben haben.⁸⁹

Eine immer wieder aufkommende Frage im Kanton Schwyz ist die Möglichkeit einer Sistierung von Initiativbegehren. Unter der alten Kantonsverfassung hat der Regierungsrat die Möglichkeit einer Sistierung jeweils bejaht.⁹⁰ Nach Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung verneinte der Regierungsrat erstmals bei der Volksinitiative «PlusEnergiehaus – das Kraftwerk für den Kanton Schwyz»⁹¹ mit Verweis auf die in § 33 Abs. 1 KV geregelte Behandlungsfrist von Initiativbegehren die Zulässigkeit der Sistierung von ebendiesen. Die Regierung begründete dies damit, dass der Verfassungsgeber mit der Einführung einer Ordnungsfrist explizit verhindern wollte, dass Initiativen «auf die lange Bank geschoben werden».⁹² Der Kantonsrat hat sich der Auffassung des Regierungsrates an seiner Sitzung vom 16. März 2016 angeschlossen und damit implizit entschieden, dass Sistierungen von Initiativbegehren nach neuem Verfassungsrecht gänzlich nicht mehr möglich sind.⁹³

⁸⁶ Hangartner/Kley, Anm. 20, N 2095. Eine gesetzliche Pflicht, eine Rückzugsklausel bei einem Initiativbegehren anzuführen, besteht im Kanton Schwyz explizit nicht (a.M. Auer, Anm. 9, S. 1079).

⁸⁷ Gander, Anm. 10, S. 391; Hangartner/Kley, Anm. 20, N 2095 m.w.H.; Huwyler, Anm. 10, S. 73 m.w.Verw.

⁸⁸ Gander, Anm. 10, S. 391 m.w.H. Zum Rückzugsverfahren innerhalb des Initiativkomitees siehe Hangartner/Kley, Anm. 20, N 2098.

⁸⁹ Hangartner/Kley, Anm. 20, N 2096.

⁹⁰ Vgl. RRB Nr. 91/2016 E. 2.1.2. Die letzte Initiative, die vom Kantonsrat sistiert wurde, war das Begehren «Stopp den überbordenden Staatsaufgaben». Regierung und Parlament erachteten die Sistierung für zulässig, da die Initiative noch unter der alten Verfassung eingereicht wurde (vgl. ebd.).

⁹¹ Vgl. RRB Nr. 796/2015.

⁹² RRB Nr. 91/2016 E. 2.1.2

⁹³ Verhandlungsprotokoll des Kantonsrates vom 16. März 2016, S. 1067. Der Entscheid erfolgte mit 49 zu 45 Stimmen.

Gegen den Beschluss des Kantonsrates⁹⁴ haben Vertreter des Initiativkomitees Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vor Bundesgericht geführt.⁹⁵ Die Beschwerdeführer machten eine Verletzung von politischen Rechten gemäss Art. 82 Bst. c BGG geltend. Das Bundesgericht trat auf die Beschwerde nicht ein, da die Beschwerdeführer für deren Zulässigkeit die erforderliche Betroffenheit nicht nachweisen konnten. Das Bundesgericht konnte im Hinblick auf die beanstandete Sistierung nicht erkennen, inwiefern dadurch die freie Willensbildung und -äusserung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger beeinträchtigt werden konnte. Vielmehr hielt es fest, dass «[m]it der unterbliebenen Sistierung [...] die unmittelbare Ausübung der politischen Rechte der Stimmbürger nicht in Frage gestellt [wird]. Vielmehr wird die Initiative der Abstimmung zugeführt, sodass die Stimmbürger ihr politisches Recht, an Abstimmungen teilzunehmen, wahrnehmen können.»⁹⁶

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Sistierungen von Volksinitiativen gemäss § 33 Abs. 1 KV unzulässig sind. Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass der Gesetzgeber unter gewissen Umständen weitere Fristen (vgl. Art. 33 Abs. 2 KV) vorsehen und damit auch Fristerstreckungen auf Gesetzesstufe regeln kann.⁹⁷ Inwiefern dann Sistierungen (wieder) ermöglicht werden, muss der Gesetzgeber beantworten.

4. Schlussbetrachtung

Dem Verfassungsgeber ist mit der Neuregelung des Initiativrechts offensichtlich und unbestrittenermassen gelungen, die verschiedenen Initiativarten zu vereinheitlichen und damit das gesamte Verfahren zu vereinfachen. Dies führt zum Schluss, dass die Hürden für die Einreichung einer Initiative in kantonalen Angelegenheiten im Kanton Schwyz tief sind. Man kann regelrecht von einer bürgerfreundlichen, schlanken Ausgestaltung sprechen. Das Initiativrecht wirkt somit als echte Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeit von unten.

Nichtdestotrotz kann das gesamte Verfahren mit der Ergänzung von elementaren Regeln *de lege ferenda* verbessert werden, ohne die Verfahrensregeln unnötigerweise aufzublähen:

⁹⁴ Publiziert in: ABl 2016, S. 754.

⁹⁵ Siehe BGer, Urteil vom 8. Dezember 2016, 1C_176/2016.

⁹⁶ BGer, Urteil vom 8. Dezember 2016, 1C_176/2016, E. 1.4.

⁹⁷ Verfassungskommission, Anm. 55, S. 63; vgl. auch RRB Nr. 91/2016, E. 2.1.2.

D

I. Einführung von Fristen bei der Behandlung: Gemäss § 33 Abs. 2 KV sieht das Gesetz – neben der Ordnungsfrist von 18 Monaten, innert der der Kantonsrat über Annahme oder Ablehnung einer Initiative beschliesst, – weitere Fristen vor. Diesem Gesetzgebungsauftrag ist der Kantonsrat bis heute nicht nachgekommen. Mit der Schaffung von weiteren Fristen innerhalb des parlamentarischen bzw. regierungsrätlichen Verfahrens kann das Initiativrecht gestärkt werden. Des Weiteren wäre es im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens möglich, Fragen zur Sanktions- bzw. Folge-möglichkeiten bei Nichtbeachtung der Ordnungsfrist gemäss § 33 Abs. 1 KV oder zur Möglichkeit einer Sistierung des Verfahrens bei Initiativen abschliessend zu beantworten.

II. Nach wie vor fehlen Regelungen zu technischen Fragen:⁹⁸ Mit klaren Vorgaben zu den Angaben auf dem Unterschriftenbogen, zur amtlichen Publikation des Initiativtextes vor Sammelbeginn, den Rechten und Pflichten des Initiativkomitees, zu einer möglichen formellen Vorprüfung sowie zum Beglaubigungsverfahren kann Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit hergestellt werden. Dieses Postulat liess sich mit wenigen Bestimmungen im WAG umsetzen, ohne das Initiativrecht komplizierter zu gestalten oder gar zu erschweren.

⁹⁸ Gander, Anm. 10, S. 408.